

---

## Onderwijs en arbeid in vergelijkend perspectief

Verslag van een conferentie over "De toekomst van de arbeidsverhoudingen in Europa"

---

Door de toenemende internationalisering binnen Europa krijgt de vergelijkende onderwijskunde momenteel een nieuwe impuls. De laatste jaren is eveneens de belangstelling voor de relatie tussen onderwijs en arbeid verscherpt (zie bijvoorbeeld Albeda, 1989). Ook bijdragen in de laatste jaargangen van dit tijdschrift over basisvaardigheden, modulering in het beroepsonderwijs, het informatica stimuleringsplan en gemeentelijke werkgelegenheidsinitiatieven voor jongeren getuigen hiervan.

Op de vorig jaar door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de R.U.-Limburg ter ere van Albeda bij diens afscheid van de W.R.R. georganiseerde conferentie "The future of industrial relations in Europe" bleek, dat een betrekkelijk jonge tak van wetenschap als de leer der arbeidsverhoudingen oftewel industrial relations zich 'vanaf de andere kant' bezig houdt met de relatie tussen arbeid en onderwijs. Wetenschapsgebieden als de vergelijkende onderwijskunde en de leer der arbeidsverhoudingen hebben duidelijk raakvlakken en zijn voor een deel complementair met name op een terrein als beroepsgerichte educatie en bedrijfsopleidingen.

Alvorens verslag uit te brengen over de conferentie schetsen we in het kort de ontwikkelingen met betrekking tot het thema van onderwijs en arbeid zoals deze in de jaren tachtig in ons land is verlopen. Afgerond wordt met enkele conclusies.

Idenburg vestigde vroegtijdig de aandacht op nieuwe wetenschapsgebieden als onderwijs-economie en politicologie alsmede de wenselijkheid van een meer constructief onderwijsbeleid en de implementatie van het beleid in de

regio. Zijn leerling en opvolger Van Wieringen (1984) ging nadien nader in op de relatie tussen onderwijs en arbeid, besteedde aandacht aan het fenomeen van de opkomende zogenaamde intermediaire voorzieningen alsook aan de problematiek van beroeps- en onderwijskwalificaties en waarschuwde voor het gevaar van economisme, dat wil zeggen een te grote invloed van het bedrijfsleven op het onderwijs. Als betrokkene bij het onderzoeksproject Onderwijs-Arbeidsmarkt dat in het kader van het Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek plaats vond, over welk project door één onzer in dit tijdschrift gerapporteerd is (Santema, 1980) en waaruit de bekende studie van Dronkers en Van Hoof voortkwam, is hij aanhanger van een visie op de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt die meer recht doet aan de gecompliceerde wisselwerking tussen de aanbodzijde (onderwijs) en de vraagzijde (arbeid) dan de vereenvoudigde 'lineaire' zienswijze welke ten grondslag ligt aan het beleidsrapport van de Commissie Wagner uit 1983. Deze commissie vroeg vernieuwde aandacht voor het leerlingwezen.

Opvallend is, dat het Duitse duale stelsel reeds vanaf 1976 door gremia binnen de OECD en de EG wordt gepousseerd. De hernieuwde belangstelling voor het leerlingwezen was mede een gevolg van de zogenaamde Frans-Duitse studies (Lutz, 1976) waarin industrie-sociologen ontdekten dat de beloningsstructuur, de organisatie en de personeelsopbouw in bedrijven in Frankrijk en West-Duitsland voor een deel nauw samenhangen met de structuur en de aard van het nationale onderwijssysteem. Met name de Facharbeiter-opleidingen in het Duitse leerlingwezen worden in deze context gewaardeerd. De commissie Wagner vormt in ons land de neerslag van de omstreeks die tijd opkomende internationale 'industrial wave' met een 'vocational impuls'. Terzelfdertijd werken Emmerij en Ritzen (1982) in het kader van de Sociaal Economische Raad aan een regeling voor betaald educatief verlof. De aandacht voor (jong-)volwassenen neemt toe!

Op dit moment is met betrekking tot het thema onderwijs-arbeidsmarkt op beleidsni-

veau vrij veel gaande. We noemen: de activiteiten om in de regio samenwerking tot stand te brengen tussen Arbeidsvoorzieningen en de onderwijsinfrastructuur alsook het te verwachten vervolg (whatever that may be) op het Advies van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs- Arbeidsmarkt, de commissie Rauwenhoff. Eén en ander vormt een reden temeer om eens naar ontwikkelingen op, en aan gene zijde van, de arbeidsmarkt te kijken, ook in het buitenland. De voornoemde conferentie en de inmiddels verschenen twee conferentiebundels (Dercksen, 1990) bieden daartoe de gelegenheid.

Het programma van de conferentie bestond uit een tiental algemene inleidingen en vier parallel-sessies. De presentatoren waren afkomstig uit kringen van de universiteit, beleid-en-politiek en de werkgevers- en werknemersorganisaties. De aangesneden thema's werden steeds belicht door een buitenlander en een Nederlander. De algemene inleidingen boden een uitstekend overzicht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in diverse aan ons min of meer verwante landen. We volstaan hier met het signaleren van enkele ontwikkelingen die ons inziens direct of indirect van belang (kunnen) zijn voor het onderwijs(-beleid). De parallel-sessies betroffen respectievelijk: tripartisering in Europa, arbeidsverhoudingen als nieuw wetenschapsgebied, het Zweedse model en reorganisatie-en-training. Op de twee laatstgenoemde thema's gaan we nader in.

Van een Europa-euforie was op de conferentie geen sprake, integendeel. Werkgevers- en werknemersorganisaties blijken sterk te zijn ingebed in de nationale kaders. Het zwaartepunt van de sociaal-economische macht bevindt zich vooralsnog op het nationale niveau. Wel verschuift een deel van de macht, bij zowel de werkgevers als de werknemers, van de centrales naar de organisaties van de bedrijfstakken en naar de afzonderlijke bedrijven. Juist in ons land zijn de werknemersorganisaties op het niveau van de bedrijven evenwel zwak vertegenwoordigd. Jaren geleden wees Windmuller daar in zijn klassieke studie reeds op.

Een probleem vormt in vrijwel alle landen de verhouding tussen het landelijke en regionale niveau. Het rapport van de Commissie Rauwenhoff, waarin onder meer wordt voor-

gesteld de Landelijke Organen van het leerlingwezen en het pas onlangs gestarte Bedrijfstakgewijs Overleg Onderwijs Bedrijfsleven af te schaffen (en de eerste reacties daarop) laten zien dat dit probleem ook in ons land actueel is.

De nationale overheden kampen vrijwel overal met budgettaire problemen. Vanwege de toenemende internationale concurrentie dient relatief veel in de infrastructuur te worden geïnvesteerd teneinde het nationale en regionale industriële en vestigingsklimaat te verbeteren, waardoor de financiële ruimte voor sectoren als onderwijs en gezondheidszorg wordt ingeperkt.

In vrijwel alle landen is sprake van een neo-corporatieve tendens. In ons land is de tripartisering van Arbeidsvoorzieningen daarvan een sprekend voorbeeld. Het legitimatieprobleem van met name de overheid (en de vakbeweging) evenals de wens meer sociale integratie te bewerkstelligen zijn waarschijnlijk mede debet aan deze ontwikkeling in meer corporatieve richting.

Op de conferentie werd opvallend weinig aandacht geschonken aan de historische dimensie. Alleen Van Maanen van de NMB-Postbank benutte Kleio bij zijn beschrijving van de ontwikkeling van het begrip 'patron' tot 'werkgever' en vervolgens 'ondernemer'. Hij wees daarbij en passant op het in 1838 klakkeloos overnemen in ons burgerlijk wetboek van feodaal aandoende passages uit de Franse Code Civil. Een Italiaanse inleider stelde zelfs zonder blikken of blozen voor om het typisch (Pruisisch-) Duitse onderscheid tussen Beampte en Angestellte maar algemeen over te nemen voor de thans ook dualiserende publieke sector (denk hier in ons land aan het opkomen van een bond voor middelbaar en hoger personeel binnen de publieke sector).

De dynamiek van de verschuivingen in de arbeidsverhoudingen werd recentelijk ook treffend geïllustreerd door de Nederlandse overheid. Deze inmiddels grootste werkgeefster gaf namelijk te kennen zich bij één of meer werkgeverscentrales te willen aansluiten of, bij weigering van het lidmaatschap, desnoods zelf een centrale op te richten.

Vrijwel alle inleiders stelden zich de vraag in hoeverre de arbeidsverhoudingen in de verschillende EG-landen convergeren (en uniformeren) dan wel divergeren.

Een thema als de organisatiegraad van de

afhankelijke beroepsbevolking illustreert dat landen niet alleen onderling verschillen, maar dat vanuit de uiteenlopende contexten ook verschillend op overeenkomstige trends wordt gereageerd, waardoor de uitkomsten bij onder andere het scholingsbeleid niet dezelfde zijn. Al enige tijd daalt de organisatiegraad (volgens menig spreker – ook van werkgeverszijde – onrustbarend). Een uitzondering vormen de Duitstalige gebieden en – in iets mindere mate – Scandinavië. In de U.S.A. was de organisatiegraad altijd al laag. In een land als Frankrijk is het verval van de vakbeweging (tot 5%) wel zeer uitgesproken en dat ondanks een socialistisch bewind. Die ontwikkeling gaat daar gepaard met een toenemend aantal ongecontroleerde spontane acties van onderop. Is hier sprake van een wending van het historisch rad?

Enkele sprekers refereerden aan de bekende Ford- en Nissan-voorbeelden. Het Amerikaanse bedrijf wist zich maar moeizaam aan de Europese setting in Engeland en Duitsland aan te passen. Het Japanse bedrijf lukte dit daarentegen uitstekend, zelfs op een voor Europa leerzame en innovatieve manier. Verschillen in cultuur zijn ook hier blijkbaar niet zonder betekenis voor de opleidingsproblematiek.

Diverse sprekers wijzen erop, dat in toenemende mate gesegmenteerde deelmarkten ontstaan en ook dat zich geleidelijk 'een nieuw type werknemer' heeft ontwikkeld. Mede daardoor worden volgens hen verscheidene instituties en regelingen ten dele dysfunctioneel. Zo krijgen de werkgevers- en werknemersorganisaties te maken met een meer heterogene cliëntèle en met zich zijt wat wijzigende wensen van de leden. Vooral de vakbeweging staat voor de taak het bijkans onverzoenlijke te verzoenen. De belangen tussen diverse groepen lopen steeds meer uiteen: jongeren versus ouderen, perifeer personeel versus kernbemanningen, lager personeel versus middelbaar en hoger, de publieke sector versus de private, de sector industrie versus de wel dan niet commerciële dienstenverlening, etc. Het algemene dilemma van (beschermende) rigiditeiten versus flexibiliteit hangt hier nauw mee samen. Dat gevestigde belangen sterk zijn bleek onlangs nog zowel in Engeland als in Duitsland waar de grootste vakcentrales zich genoodzaakt zagen stelling te nemen tegen een betrekkelijke sterke, onsolidair opererende

bond uit de industriële sector.

Het toenemende 'polyvalente' karakter van bepaald werk en het minder strak worden van de grenzen tussen beroepen en functies, soms ook tussen (en binnen) bedrijfstakken en branches, is een in verschillende landen voorkomend verschijnsel. Het gevolg hiervan kan zijn, dat de traditioneel in vrij veel opleidingen bestaande band tussen geschoolde werknemers en bonden (en branche-organisaties van werkgevers) lossier wordt. Overheidsbeleid blijkt deze ontwikkeling te kunnen 'bevoorderen' (bijvoorbeeld Engeland) dan wel te kunnen afremmen of ombuigen, bijvoorbeeld via het stimuleren van het leerlingwezen en vormen van tripartite overleg.

In de parallel-sessie over het Zweeds model concludeerde Meidner dat de Zweden waarschijnlijk niet bereid zijn hun twee basisdoelen, volledige werkgelegenheid en gelijkheid, op te geven. Om deze doelen in redelijke mate te realiseren moeten de methoden echter wel aan de veranderende omstandigheden worden aangepast. De vraag is volgens Meidner op dit moment of de specifieke kenmerken van het Zweedse model (lage werkloosheid, een buitengewoon grote publieke sector en daarmee corresponderende hoge belastingen) in de jaren negentig kunnen overleven, of dat het model alleen geschikt was voor de speciale historische omstandigheden van de naoorlogse-periode. De essentie van het model bestaat volgens Meidner uit een combinatie van een restrictief algemeen-economisch beleid en een selectief arbeidsmarktbeleid gericht op het bestrijden van het werkloosheid-inflatie dilemma. Het vraag-en-aanbod-mechanisme wordt nadrukkelijk gerespecteerd (het arbeidsmarktbeleid complementeert het economisch beleid). Meidner heeft weinig vertrouwen in een 'vrijblijvend' neocorporatisme. De regering moet zijns inziens regeren.

Meidner wijst met klem op een sterk onderdeel van het Zweedse model, het zogenaamde actieve arbeidsmarktbeleid. Met behulp hiervan wordt een veel hoger percentage van de werkloosheidsgelden dan bij ons besteed aan her-, bij- en omscholing en aan maatregelen om werklozen en met werkloosheid bedreigden weer in het arbeidsproces opgenomen te krijgen, respectievelijk daarin te houden. Met name uit de maatregelen aangaande de recentelijk 'geprivatiseerde' Arbeidsvoorzieningen

blijkt dat de Zweedse boodschap tot Nederland is doorgedrongen en enige navolging ondervindt.

De in de U.S.A. werkzame Duitser Streeck hield in de parallel-sessie 'Reorganization and training' een interessante inleiding over 'Industrial restructuring and vocational education: a strategic role for unions'. Eén onzer nam aan deze sessie deel met een paper 'Apprenticeship and vocational education. Do we still know what we are talking about and how to act?'. Het aardige van Streecks bijdrage is, dat hij in de huidige onduidelijk overgangstijd een wat tegendraadse visie presenteert.

Streeck constateert dat het onderwerp beroepsopleiding (skill formation) terug is op de politieke agenda. Op basis van een grondige analyse van de in de discussie over 'new industrial relations' op dit moment dominant zijnde zienswijze concludeert hij, dat het onderwerp scholing in de jaren negentig wel eens het kernthema zou kunnen worden binnen vernieuwde arbeidsverhoudingen. In tegenstelling tot de opvatting binnen de gangbare sterk (bedrijfs-)economische gekleurde neo-klassieke denkwijze sluiten conflict en samenwerking elkaar zijns inziens niet uit; ze vooronderstellen elkaar juist en zijn complementair. De vakbeweging dient volgens hem haar traditionele taken opnieuw constructief en creatief te doordenken, vooral ook die betreffende de beroeps- en bedrijfsopleiding. Een onafhankelijke machtsbasis van de vakbeweging alsmede een coöperatieve en productieve strategie zijn volgens Streeck een voorwaarde voor een gezamenlijke tripartite strategie voor het verhogen van het kwaliteitsniveau ('upskilling'), dus ook vanuit het perspectief van de overheid en de werkgevers. Hij wijst erop, dat laatstgenoemden soms door de werknemers en de overheid tegen zichzelf moeten worden beschermd.

De bijdrage van Streeck mondt uit in een lijst van tien punten (met name gebaseerd op inzichten ontleend aan de onderwijs-economie) die een leidraad kan vormen voor onafhankelijke interventie door vakbonden op het terrein van de beroepsopleidingen. Hij besluit met de opmerking, dat het nog maar te bezien staat wie in de jaren negentig binnen een tripartisering nieuwe stijl 'de koning aan de aanbod-zijde' zal zijn: de vakbeweging (in samenspel met de overheid en/of de werkge-

vers) of het management oude stijl.

Gedurende de jaren tachtig nam in ons land de dynamiek en interdependentie tussen de educatieve voorzieningen voor de bovenzestienjarigen en tussen deze en het bedrijfsleven toe. Het betreft hier voor de beroepsgerichte educatie op het middelbare niveau bijvoorbeeld het MBO, het Leerlingwezen en de Centra voor Vakopleiding. Er is duidelijk sprake van een internationale tendens. De werkgevers- en werknemersorganisaties worden sterker bij het onderwijsbeleid en meer direct bij het onderwijs in de instellingen betrokken, bijvoorbeeld via contractactiviteiten. Door meerdere oorzaken is de inhoud van het onderwijs versneld onderhevig aan verandering. Soms vindt er in het beroepsonderwijs en de bedrijfsopleidingen zelfs een zekere herijking van het begrip onderwijs plaats en vervaagt de grens tussen school- en werk-gecentreerd leren. Op het terrein van wetgeving wordt weer gesproken over een aparte wet op het beroepsonderwijs, die de Wet op het Leerlingwezen en delen van de Wet op het Voortgezet Onderwijs zou moeten vervangen (Santema & Smit, 1991).

In wetenschappelijke kring vormt het vraagstuk van de aansluiting tussen de werelden van onderwijs en arbeid object van studie. Moet de aansluiting meer direct of meer indirect zijn? Of is ont koppeling wenselijk? Hoe dient de aansluiting in het concrete geval gestalte te krijgen en vooral wie bepaalt en betaalt wat! Deze vragen zijn op dit moment ook in de beleidsdiscussie actueel. In de jaren tachtig geven met name de beleidsvoerders uit de private sector weer meer blijk van hun interesse voor beroepsonderwijs en bedrijfsopleidingen. In ons land vormen het Centraal Akkoord van 1982 in de Stichting van de Arbeid en de mede daaruit voortvloeiende activiteiten van de Commissie Wagner in dezen een markatiepunt.

De operationalisering en de implementatie van in het 'aansluitingsdebat' geopperde, soms tegenstrijdige ideeën blijven vooralsnog veelal achterwege of worden grotendeels overgelaten aan het wel dan niet bestuurlijke 'vrije spel der krachten', een mengeling van relatieve autonomie, schaalvergroting, regionalisering, privatisering en deregulering.

Is in de jaren negentig een nieuwe aanpak nodig, die de meer sociaal-cultureel geïnspireerde macro-gerichtheid van de jaren zestig

en zeventig verbindt met de aan de (bedrijfs-)economie ontleende micro-benadering van de jaren tachtig? Op dit moment is er enerzijds sprake van een vrij technocratisch (?) proces van herschikken van educatieve voorzieningen van algemeen onderwijs tot en met leerlingwezen en andere bedrijfsopleidingen en van het beleidsinstrumentarium, anderzijds lijkt er in toenemende mate een behoefte te ontstaan aan concepten, identiteit en een zekere reïntegratie. Een ander spanningsveld tekent zich af tussen de departementen en het bedrijfstakgewijs overleg op het landelijk niveau en de regio met als extra complicerende factor een tendens tot internationalisering. Het manco in het huidige beleid is ons inziens een tekort aan visie en – mede daardoor – het hebben van onvoldoende greep op de ontwikkeling van (delen van) het educatieve systeem als geheel.

Comparisten uit de hoek van de onderwijskunde en de arbeidskunde lijken in een tijd van zoeken naar een nieuwe definitie van algemeen belang en nieuwe evenwichten, een bescheiden bijdrage te kunnen leveren op het terrein van de afstemming tussen onderwijs en arbeid. Allereerst dient evenwel de taalbarrière tussen de wereld van het onderwijs en die van de arbeid te worden geslecht, omdat deze een constructieve dialoog al bij voorbaat belemmert. Zelfs sleutelbegrippen als bedrijfsleven, decentralisatie en micro/macro hebben in deze werelden doorgaans een verschillende betekenis.

Opleiding of ruimer 'human resource development' wordt in onze maatschappij met haar betrekkelijk hoog loonniveau naar alle waarschijnlijkheid een belangrijk thema (ook voor het in de maatschappij inpassen van gehandicapten en lager geschoolden). Naast het economisch-technologisch gezichtspunt dient het sociaal-humane niet te worden verwaarloosd. Pedagogen, onderwijskundigen en arbeidsdeskundigen hebben wat dit betreft

een traditie hoog te houden. De conferentie ter ere van Albeda onderstreept, dat meer samenwerking vanuit de sector onderwijs met arbeidsmarkt-deskundigen en sociaal-economen vruchtbaar kan zijn.

M. Santema en J. E. Wichers  
(Instituut voor Onderwijskunde der Rijksuniversiteit Groningen)

#### Literatuur

- Albeda, W., Sociaal-economische ontwikkelingen in de vijftiger en tachtiger jaren. Implicaties voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven in de jaren negentig. In: M. Santema, D. W. Maandag & J. E. Wichers, *Onderwijs en bedrijfsleven in regionale perspectief. Kansen en uitdagingen voor de negentiger jaren* (pp. 9-18). Groningen: Instituut voor Onderwijskunde R.U.G., 1989
- Dercksen, W. J. (red.), *The future of industrial relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda*, V 71 en W 53, 's Gravenhage: SDU-uitgeverij, 1990.
- Emmerij, L., J. M. M. Ritzen e.a., *Advies betaald educatief verlof*. Den Haag: SER, 1982. Eerder verschenen: Interim-advies inzake de ontwikkeling betaald educatief verlof. Den Haag: SER, 1978.
- Lutz, B., Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich. Zum Einfluss des Bildungssystems auf die Gestaltung betrieblicher Arbeitskräftestrukturen. In: H. G. Mendius e.a., *Betrieb, Arbeitsmarkt und Qualifikation* (pp. 84-152). Frankfurt: Aspekte Verlag, 1976.
- Santema, M., Nationaal programma arbeidsmarkt-onderzoek: project onderwijs-arbeidsmarkt. *Pedagogische Studiën*, 1980, 57, 460-465.
- Santema, M. & K. Smit, De wet op het leerlingwezen I. *School en Wet*, 36-70, nr. 2, 23-28, 1991.
- Wieringen, A. M. L. van, Alleen is erger. Over de dynamiek van de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid. In: J. D. C. Branger, N. L. Dodde & W. Wielemans, *Onderwijsbeleid in Nederland* (pp. 205-227). Leuven/Amersfoort: Acco, 1984.